

Das Finanzreferendum

Teil III 3.)E)

SABINE HAENNI

Genf, den 20. Dezember 1997

E) DAS FINANZREFERENDUM

Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesgerichts seit 1970

(In diesem Teil werden vor allem die in den Bundesgerichtsentscheiden - BGE - und im Zentralblatt - ZBl - publizierten Entscheide untersucht.)

EINLEITUNG

Bestimmte Beschlüsse, beispielsweise Sachbeschlüsse, Finanzbeschlüsse, Vernehmlassungen zuhanden eidgenössischer Verwaltungsverfahren, unterliegen in den Kantonen und Gemeinden der Volksabstimmung¹. Es handelt sich bei diesem Volksrecht um ein Verwaltungsreferendum. In Gestalt des Finanzreferendums ist es in den meisten Kantonen bekannt und unterliegt dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht sowie dem Gemeinderecht². Tatsächlich "besteht keine bundesrechtliche Pflicht der Kantone zur Gewährung politischer Mitsprache bei der Bewilligung von Staatsausgaben"³.

Gemäss Art. 85 lit. a OG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen⁴. In bezug auf das Finanzreferendum kann mit der Stimmrechtsbeschwerde gerügt werden, ein kantonaler Erlass oder Kreditbewilligungsbeschluss sei zu Unrecht der Volksabstimmung entzogen worden⁵. "Besteht in einem Kanton das Institut des obligatorischen oder fakultativen Finanzreferendums, so kann Anfechtungsgegenstand der Stimmrechtsbeschwerde jeder Ausgabenbeschluss des Staates sowie ein

¹ Pierre Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel 1995, S. 44.

² BGE 103 Ia 447 f.

³ BGE 102 Ia 461 E. 3b.

⁴ BGE 105 Ia 372 f.

⁵ BGE 118 Ia 424 E. 1e.

darüber ergangener Rechtsmittelentscheid sein, unabhängig davon, ob jener von der Exekutive⁶ oder der Legislative⁷ gefasst worden ist. Die Frage, ob der Kreditbeschluss dem Referendum unterstellt werden muss oder nicht, ist - genauso wie jene, ob die Kreditvorlage vollständig sei - nicht eine Eintretensfrage, sondern Gegenstand der materiellen Beurteilung⁸. Gemäss Vallender stellt die vom Bundesgericht konkretisierte Umschreibung des Anfechtungsobjekts eine begrüssenswerte Präzisierung, ja Aenderung der bisherigen Rechtsprechung dar⁹.

Die immer grösser werdende Anzahl Bundesgerichtsentscheide auf dem Gebiet des Finanzreferendums (21 von 1912 bis 1971¹⁰ gegen 53 von 1972 bis 1997) unterstreichen die Bedeutung, die dieser Institution in den Kantonen und Gemeinden beigemessen wird.

In diesem Beitrag wird der Einfluss, den die Bundesgerichtspraxis auf verschiedene Aspekte des kantonalen Finanzreferendums ausübt, untersucht.

1. ZWECK DES REFERENDUMS

Der verfassungspolitische Zweck des Finanzreferendums besteht darin, "dem Bürger bei Beschlüssen über erhebliche Ausgaben, die ihn als Steuerzahler mittelbar treffen, ein Mitspracherecht zu sichern"¹¹.

Dieses Mitspracherecht bezieht sich einerseits auf Vorlagen, "mit welchen die Verwaltung zur Einführung von zusätzlichen, ausserhalb ihres bisherigen Tätigkeitsbereichs liegenden Aufgaben einen Kredit begehrt", und andererseits auf Fälle, wo der Kredit zwar zur Erledigung "bisheriger" Aufgaben bestimmt ist, wo aber "sich in bezug auf das Mass und den Einsatzbereich der benötigten Mittel nach der Rechtslage und den

⁶ BGE 105 Ia 385 ff.

⁷ BGE 112 Ia 221 ff.

⁸ BGE 118 Ia 186 E. 1a; 113 Ia 389 E. 1b; frühere Praxis: BGE 112 Ia 224.

⁹ Klaus A. Vallender, Das Finanzreferendum im Lichte der Bundesgerichtspraxis, in: Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts (Festschrift für Otto K. Kaufmann), Bern/Stuttgart 1989, S. 204.

¹⁰ Andreas Auer, Les droits politiques dans les cantons suisses, Genève 1978, S. 93.

¹¹ ZBl 1994 230 E. 5; BGE 112 Ia 226 E. 2a; 101 Ia 133 E. 4, 4a; 99 Ia 195 E. 3.

Umständen Wahlmöglichkeiten ergeben"¹². Somit geht es sowohl um das "ob und wie" der Aufgabenerfüllung als auch nur um das "wie"¹³.

Das Finanzreferendum dient aber nicht der "Rechts- und Zweckmässigkeitskontrolle über die Verwaltung"¹⁴. Das Bundesgericht hält fest, dass die Annahme der dem Finanzreferendum unterstellten Vorlage "grundsätzlich die Bewilligung eines Kredites, nicht die Gutheissung eines bestimmten Projekts"¹⁵ bedeutet. "Das Referendum bedeutet nicht, dass die Verwaltung nach der Kreditgenehmigung in allen Einzelheiten an das Projekt gebunden wäre, das ihrer Kreditvorlage zugrundelag. Die Ausführung bleibt vielmehr nach dem Grundsatz der Gewaltentrennung ihre Sache; sie ist lediglich insoweit gebunden, als der Kredit nicht seinem ursprünglichen Zweck entfremdet werden darf und als die Mittel, die zur Erreichung dieses Zwecks eingesetzt werden, sich nicht in grundsätzlicher Weise von denjenigen unterscheiden dürfen, die der Kreditvorlage zugrundelagen"¹⁶. Bei Projektanpassungen im Rahmen des unverändert bleibenden Zwecks des Vorhabens kann deshalb von einer Verletzung politischer Rechte keine Rede sein. Tschannen fragt sich, ob auch die politische Rechtsprechung bereit ist, Finanzfrage und Sachfrage so auseinanderzuhalten¹⁷. Er führt einige Beispiele¹⁸ an, die darauf schliessen lassen, dass die Rechtsprechung davon ausgeht, dass Kredit und Sache nicht zu trennen sind.

2. AUSGABEN UND ANLAGEN

"Gegenstand des Referendums sind Aufwendungen des Gemeinwesens, die geeignet sind, die steuerliche Belastung zu beeinflussen. Nur solche Aufwendungen, welche die dauernde Bindung staatlicher Mittel für die Erfüllung einer öffentlichen Ausgabe bewirken, sind Ausgaben im Sinn des Finanzreferendums. Vermögenswerte dagegen, die zu einer Veränderung des Finanzvermögens führen, sind Anlagen und damit für das

¹² BGE 99 Ia 195 E.3.

¹³ BGE 117 Ia 62 E. 4c; 95 I 218 E. 3.

¹⁴ BGE 99 Ia 207 E. 5d; 95 I 218 E. 3; usw.

¹⁵ BGE 104 Ia 426 E. 5a.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Tschannen (Anm. 1), S. 95; Irene Graf, Problem Finanzreferendum, Grösch 1989, S. 5 f.; Georg Müller in ZBl 1984 176.

¹⁸ ZBl 1986 122 E. 5a; BGE 101 Ia 133 E. 4; 98 Ia 298 E. 3; 96 I 708 E. 3; 95 I 537 E. 4.

Finanzreferendum nicht relevant"¹⁹. Massgebliches Kriterium der Unterscheidung zwischen Anlagen und Ausgaben ist die Realisierbarkeit. Vermögenswerte sind realisierbar und gehören damit zum Finanzvermögen, wenn sie ohne Verletzung einer bestimmten gesetzlichen Verpflichtung jederzeit veräussert werden können²⁰. Eine Anlage ist damit gegeben, wenn einer staatlichen Aufwendung ein frei realisierbarer Wert gegenübersteht, wenn also das erzielte Resultat nicht von Rechts wegen zu einer Verwendung bestimmt ist, welche, wie jene zu Verwaltungszwecken, seine wirtschaftliche Veräusserung ausschliesst²¹. Dagegen sind Ausgaben jene Verbindlichkeiten, welche das Verwaltungsvermögen verändern, weil sie dauernde Bindungen staatlicher Mittel für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe bewirken²². Das Stimmrecht gebietet, alle Kassenausgänge als Ausgaben zu erfassen²³.

Folgendes Beispiel aus jüngerer Zeit illustriert die Rechtsprechung des Bundesgericht: Am 7. Dezember 1992 stimmte der Kantonsrat von Appenzell-Ausserrhoden dem Antrag des Regierungsrats zu, das Dotationskapital (gesetzlich erforderliche Grundkapital) der Kantonalbank Appenzell A. Rh. um 50 Millionen auf 170 Millionen Franken zu erhöhen, ohne die Angelegenheit der Landsgemeinde zu unterbreiten. Das Bundesgericht musste darüber befinden, ob es sich bei der Erhöhung des Dotationskapitals um eine Ausgabe oder um eine Anlage handelte. Gemäss Kantonsrecht ist die Appenzell-Ausserrhodische Kantonalbank eine öffentlichrechtliche Anstalt. Der Staat haftet für alle Verbindlichkeiten der Bank, soweit ihre eigenen Mittel nicht ausreichen²⁴. Gemäss Bundesgericht ist die Erhöhung des Dotationskapitals keine blosser Umschichtung des Finanzvermögens, sondern eine durch die Liberierungspflicht verursachte Neubelastung der Staatskasse. Bedingt durch die Staatsgarantie führt der Vorgang zu einer dauernden Bindung staatlicher Mittel für eine öffentliche Aufgabe und damit zu einer Erhöhung des Verwaltungsvermögens. Daher ist die Erhöhung des Dotationskapitals der Kantonalbank als Ausgabe im Sinn des Finanzreferendums zu behandeln²⁵.

¹⁹ ZBl 1994 230 E. 5.

²⁰ ZBl 1994 230 f. E. 5a; Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (Hrsg.), Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Bd. 1, Bern 1981, S. 102 f.

²¹ ZBl 1994 231 E. 5a; 1990 123 E. 3c; BGE 112 Ia 227 E. 2a; 99 Ia 201 E. 2a; usw.

²² ZBl 1994 231 E. 5a; BGE 112 Ia 226 f. E. 2a; BGE 99 Ia 201 E. 2a; 97 I 907 E. 8d.

Ständige Rechtsprechung seit 25 I 472, 478 f. E. 4; Handbuch (Anm. 20), S. 102.

²³ ZBl 1986 123 E. 5a; BGE 111 Ia 208 E. 5a; Tschannen (Anm. 1), S. 95 f.

²⁴ ZBl 1994 231 E. 5b.

²⁵ ZBl 1994 231 E. 5c.

3. NEUE UND GEBUNDENE AUSGABEN

Wohl der häufigste Beschwerdegrund beim Finanzreferendum ist der, dass eine Ausgabe zu Unrecht als gebunden angesehen und dem Referendum entzogen wird. Was eine gebundene, nicht dem Referendum unterstehende, und eine neue referendumpflichtige Ausgabe ist, ist das zentrale Problem des Finanzreferendums²⁶.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden und damit als nicht referendumpflichtig, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zu Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das "ob" weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das "wie" wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen²⁷.

Indessen besteht kein für die Kantone verbindlicher bundesrechtlicher Begriff der neuen oder gebundenen Ausgabe. Von der oben beschriebenen bundesgerichtlichen Begriffsbestimmung darf deshalb dort abgewichen werden, wo sich nach Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis der zuständigen kantonalen Organe eine andere Betrachtungsweise aufdrängt; dies deshalb, weil das Finanzreferendum ein Institut des kantonalen Verfassungsrechtes ist und das Bundesgericht als Verfassungsgericht lediglich über die Einhaltung der dem Bürger durch die Verfassung zugesicherten Mitwirkungsrechte zu wachen hat²⁸. In der bundesgerichtlichen

²⁶ Katharina Sameli, Der Rechtsschutz auf dem Gebiet der politischen Rechte, in "I diritti politici", Lugano 1994, S. 43.

²⁷ BGE 117 Ia 62 E. 4c; 116 Ia 2 E. 3a; 115 Ia 142 f. E. 2c und 3a; ZBI 1994 231 E. 6a.

²⁸ BGE 117 Ia 62 E. 4c; 116 Ia 2 E. 3b; 113 Ia 397 E. 4b; ZBI 1994 231 E. 6a; 1991 39 E. 2.

Rechtsprechung findet sich jedoch kein Hinweis darauf, dass die Kantone den vorhandenen Spielraum nützen²⁹.

Die Grenzziehung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben kann nicht generell vorgenommen werden. Sie ergibt sich aus dem Sachzusammenhang des konkreten Falles. Der finanzpolitische Zweck des Finanzreferendums gebietet, den Begriff der neuen Ausgabe eher eng, jenen der gebundenen eher weit auszulegen³⁰. Das Kriterium der Handlungsfreiheit des Gemeinwesens spielt dabei eine grosse Rolle. An dieser Frage hängen gerade die umstrittenen Fälle, die von der Sache her oder wegen der Begleitumstände politisch brisant sind. Gerade hier herrscht aber nur noch Ermessen, das von den jeweils sehr unterschiedlichen und kaum je gleich gerichteten konkreten Umständen abhängt. Die Voraussehbarkeit des Bundesgerichts ist hier gemäss Sameli gering, wobei ihrer Meinung nach als sicher angenommen werden kann, dass im Zweifel der Entscheid zugunsten des Stimmbürgers ausfällt³¹.

4. EINHEIT DER MATERIE

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kommt dem Grundsatz der Einheit der Materie unmittelbar von Bundesrechts wegen allgemeine Geltung zu (vgl. C) 2.2.). Für das Finanzreferendum folgt aus diesem Grundsatz, dass sich eine Finanzvorlage nicht auf mehrere Gegenstände beziehen darf, es sei denn, dass mehrere Ausgaben sich gegenseitig bedingen oder aber einem gemeinsamen Zweck dienen, der zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft. Auf der anderen Seite darf ein Gegenstand, der ein Ganzes bildet, nicht künstlich in Teilstücke aufgeteilt werden, welche je einzeln dem Referendum nicht unterstehen, mit dem Ziel, den Gegenstand dem Referendum zu entziehen³². Nach ständiger Rechtsprechung ist es somit unzulässig, die in der Verfassung für das Referendum gegen Kreditbeschlüsse festgesetzten Grenzen durch Aufteilung zusammengehörender Vorlagen zu umgehen³³.

²⁹ Graf (Anm. 17), S. 142.

³⁰ BGE 99 Ia 721 E. 2; 97 I 825 E. 4; 96 I 709 E. 3; Tschannen (Anm. 1), S. 96.

³¹ Sameli (Anm. 26), S. 45.

³² ZBI 1995 471 E. 4a/aa; 1988 459 E. 3b/bb; BGE 118 Ia 191 E. 3b; 112 Ia 229 E. 2b/bb; 100 Ia 376 f; 99 Ia 183; 97 I 673; usw.

³³ BGE 118 Ia 191 E. 3b; 111 Ia 203 E. 3b; 104 Ia 427; 100 Ia 377.

Anlass zu Stimmrechtsbeschwerden bieten immer wieder **Strassensanierungen**, die in mehrere unter der Referendumsgrenze liegende Etappen aufgeteilt werden. Gemäss Bundesgericht besteht gegen eine Aufteilung grosser Bauvorhaben keine rechtlichen Bedenken, wenn die Zuständigkeit dadurch nicht verschoben wird und wenn die Ausführung der einzelnen Teile für sich allein gesehen einen vernünftigen Sinn ergibt, so dass die Freiheit der Stimmbürger, sich für oder gegen die späteren Etappen auszusprechen, durch den ersten Entscheid nicht aufgehoben wird³⁴. Dabei spielt auch das zeitliche Element eine Rolle. Verschiedene Kreditvorlagen können wegen der grossen zeitlichen Distanz, die zwischen ihnen liegt, derart voneinander isoliert erscheinen, dass eine Zusammenrechnung nicht mehr gerechtfertigt ist und die Ausgabenbewilligung deshalb etappenweise erfolgen darf, selbst wenn die Vorhaben demselben Zweck dienen³⁵. In Zusammenhang mit dem Strassenbau hat das Bundesgericht entschieden, dass eine Vielzahl von Strassenprojekten in einem einzigen Beschluss über ein Strassenbauprogramm zusammengefasst werden können; es dürfe aber auch über bestimmte Strassenstücke gesondert beschlossen werden, wenn die einzelnen Etappen in sich geschlossene, selbständig sinnvolle und nutzbare Anlagen darstellen. Strassen bilden somit dann einen einzigen unteilbaren Gegenstand, wenn die einzelnen Strassenstücke weitgehend nutzlos wären, sofern die Strasse nicht fertiggestellt würde³⁶. Im Rahmen dieser Kriterien entscheidet sich die Frage, ob eine einheitliche Vorlage bejaht werden kann, aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalls.

In BGE 118 Ia 184 hat das Bundesgericht entschieden, dass der Entscheid des Zürcher Regierungsrats, den Kredit zum Ausbau der Tösstalstrasse in einzelne nicht referendumpflichtige Teilkredite aufzuteilen, nicht anfechtbar ist.

³⁴ BGE 118 Ia 191 E. 3b; 112 Ia 230; 105 Ia 89; 104 Ia 427.

³⁵ BGE 118 Ia 191 E. 3b; Ernst Martin Laur, Das Finanzreferendum im Kanton Zürich, 1966, S. 112; Hans Escher, Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen, 1943, S. 170.

³⁶ BGE 118 Ia 192 E. 3b; 112 Ia 230; 105 Ia 89; ZBl 1988 460.

5. LANGFRISTIGE MIETVERTRÄGE

Ein besonderes Thema des Finanzreferendums sind langfristige Mietverträge zur Deckung des Raumbedarfs für öffentliche Aufgaben³⁷. So ist angesichts der in städtischen Verhältnissen geringer werdenden Möglichkeiten, den Raumbedarf für die Verwaltung mit Neubauten zu decken, die Frage, ob langfristige Mietverträge als gebundene Ausgaben qualifiziert werden können, von immer grösserer Bedeutung. Für den Kanton Tessin wurde die langfristige Miete von Räumlichkeiten für den Schulbetrieb und die Verwaltung (im Zusammenhang mit der Einführung der Scuola media) als neue und damit referendumspflichtige Ausgabe qualifiziert, weil das damit verfolgte Ziel das gleiche sei wie beim referendumspflichtigen Kauf. Gleiches gilt für den Kanton Thurgau³⁸.

Das Bundesgericht anerkennt jedoch eine von den "gemeineidgenössischen" Anforderungen abweichende kantonale Praxis, deren langjährige und unangefochtene Existenz aber nachgewiesen werden muss. Der Nachweis einer solchen Praxis, wonach langfristige Mietverträge als gebundene und damit nicht referendumspflichtige Ausgaben gelten, gelang dem Kanton Solothurn anhand von zwölf Mietverträgen³⁹, dem Kanton Schwyz mit elf Mietverträgen⁴⁰. In BGE 117 Ia 59, in dem es um den Kredit über die erste Erweiterungsetappe des Flughafens Zürich ging, hat es der Kanton Zürich mit zwölf Mietverträgen geschafft.

Verschiedene Autoren⁴¹ kritisieren diese Rechtsprechung: Wenn davon ausgegangen und auch immer wieder betont wird, dass das Finanzreferendum ein Institut des kantonalen Verfassungsrechts ist und es keinen bundesrechtlichen Begriff der gebundenen Ausgabe gibt, eine von den bundesgerichtlichen Grundsätzen abweichende kantonale Inhaltsbestimmung aber nur anerkannt wird, wenn eine langjährige gefestigte Praxis nachgewiesen werden kann, so geht das zu weit. Es wird verkannt, dass eine abweichende Praxis auch neu begründet werden darf, sofern sie

³⁷ Sameli (Anm. 26), S. 45.

³⁸ Katharina Sameli, Aktuelle Aspekte des Finanzreferendums, in: ZBl 1993 66; BGE 105 Ia 345; 95 I 534.

³⁹ ZBl 1990 138 f. E. 5.

⁴⁰ Nicht publiziertes Urteil vom 25. April 1990 i. S. F. L. betreffend das Museum "Panorama der Schweizer Geschichte".

⁴¹ Sameli (Anm. 38), S. 66 f.; Yvo Hangartner, Bemerkungen zu Begriff, Gegenstand und bundesgerichtlicher Rechtsprechung zu Finanzreferendum, in: Ausgewählte Fragen des Finanzreferendums, Referate der Tagung des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Neue Reihe Band 36, St. Gallen 1992, S. 24.

sachlich begründet ist und das Rechtsgleichheitsgebot nicht verletzt. Den Kantonen darf die Einführung einer sachlich begründeten neuen Praxis nicht verwehrt werden, solange sie mit dem Inhalt des Finanzreferendums, wie er nach der betreffenden kantonalen Verfassung verstanden wird, vereinbar ist.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung, gekennzeichnet durch eine umfassende Kasuistik, ist in bezug auf das Finanzreferendum seit den siebziger Jahren im grossen und ganzen konstant geblieben.

Das bundesverfassungsrechtlich gewährleistete Stimmrecht strukturiert die kantonalen Ordnungen in bezug auf das Finanzreferendum. Die hochdifferenzierte Rechtsprechung des Bundesgerichts bezüglich einer Reihe zentraler Begriffe, wie "Ausgabe", "neue" und "gebundene" Ausgabe, zeigt, dass stimmrechtlich gesteuerte *gemeineidgenössische Grundsätze* des kantonalen Finanzreferendums bestehen.

Wie kaum ein anderes Rechtsinstitut ist das Finanzreferendum durch unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensentscheide geprägt, mit der Konsequenz, dass zuviel Unsicherheit hinsichtlich der Abgrenzung zwischen referendumpflichtigen und nicht referendumpflichtigen Ausgaben besteht und am Ende das Bundesgericht in einer schwer justiziablen Sache mit im Grunde politischen Erwägungen entscheidet⁴². Der Grund dieser Unsicherheit liegt in der Sache selbst, darin, dass die generelle und eben nur auf den ersten Blick einfache Begriffsbestimmung des Finanzreferendums dem Ermessen ein breites Feld offenlässt, dieses Ermessen angesichts der immer anders sich präsentierenden konkreten Umstände besonders schwierig zu handhaben ist und damit auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts kompliziert und schwer voraussehbar wird. Die Rechtssicherheit verlangt jedoch einfache Kriterien. Parlament, Regierung und Gemeinderäte sind auf klare Entscheidungsabläufe angewiesen. Es kommt hinzu, dass eine sehr weitgehende und die Beschwerdefreudigkeit einzelner Stimmbürger noch stimulierende Anwendung des Grundsatzes "*in dubio pro populo*" den Handlungsspielraum der Behörden einengt. Der Entscheidungsspielraum, der bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben immer vorhanden ist, und den die zu

⁴² Sameli (Anm. 38), S. 51, 67.

Effizienz verpflichtete Behörde gerade bei den heute komplexer gewordenen Verhältnissen auch braucht, sollte nicht bereits gleichgesetzt werden mit einer die Mitsprache der Stimmbürger rechtfertigenden "relativ erheblichen Handlungsfreiheit"⁴³. Um der Unsicherheit abzuweichen, wäre es wünschenswert, dass die Kantone grosse gesetzgeberische Anstrengungen leisten⁴⁴. Gemäss Sameli haben Kanton und Gemeinde es in der Hand, die Schwierigkeiten, denen auch angesichts der heute bedenklich tiefen Stimmbeteiligung etwas Unverhältnismässiges anhaftet, zu minimieren: So z. B. durch vermehrte klare Delegation von Ausgabenkompetenzen, die eine Diskussion um den "Grunderlass" erübrigen. Oder es könnten spezielle Referendums Klauseln, die neue Sachverhalte von grundsätzlicher Tragweite betreffen, eingeführt werden⁴⁵.

Untersucht man die Entscheide des Bundesgerichts zu Fragen des Finanzreferendums, so wird eine zunehmende Gewichtung der Volksrechte erkennbar. Nach der Auffassung des Bundesgerichts hat sich "der Blick für die Bedeutung der unmittelbar auszuübenden Volksrechte in den letzten Jahrzehnten geschärft" und das Bundesgericht wacht strenger als früher darüber, dass sie nicht durch gewagte Interpretationen von Verfassung und Gesetz ausgehöhlt werden. Es hat in verschiedenen Urteilen betont, die unbehinderte Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes auf der Ebene des Bundes, des Kantons und der Gemeinde bilde eine unabdingbare Grundlage des demokratischen Staatswesens; es sei deshalb darauf zu achten, dass auf diesem Gebiet die Rechte der Bürger genau gewahrt würden, und es sei im Zweifelsfall eher zugunsten der weitherzigeren Lösung zu entscheiden⁴⁶.

⁴³ Sameli (Anm. 38), S. 67.

⁴⁴ Etienne Grisel, Initiative et Référendum Populaires, Bern 1997, Ziffer 961.

⁴⁵ Sameli (Anm. 38), S. 67.

⁴⁶ BGE 111 Ia 207 E. 4b; 108 Ia 3 f. E. 3a; 104 Ia 421; usw.